

# 市政廳在本地區生活 所扮演的角色

行政暨公職司主辦

研討會的論題

(一九八七年六月十五、十六及十七日)

.....

會議討論；

工作小組結論；

自治機構研究及培訓中心訪澳團之報告



# 研討會秩序

六月十五日，星期一

開幕禮，行政暨司法政務司韋德霖博士致詞  
Romero de Magalhães 教授演講：“地區自治制之歷史架構”

工作小組組織

小組討論

六月十六日，星期二

小組討論

六月十七日，星期三

總結及辯論

閉幕禮——Romero de Magalhães 教授致詞  
護督孟智豪博士致詞

## 項目內容

### 「題目一」

市政機關的組織及運作

主持：自治機構研究及培訓中心秘書長

Francisco Valente

### 「題目二」

市政機關及機構的職權、職能及市政廳的財政制度

主持：自治機構研究及培訓中心導師，前行政部副部長

Marques Leandro

### 「題目三」

市政機關，行政司部門——合作的方式

主持：告奄巴拉大學教授告奄巴拉市政廳長

Romero de Magalhães



# 行政政務司韋德霖在 “市政廳在本地區生活所扮演的角色” 的研討會的開幕禮上講話

澳門市政廳行政委員會主席，海島市市政廳委員會委員，行政暨公職司司長及副司長，Romero de Magalhães 博士，各位先生及女士。

雖然討論的範圍只局限於行政方面的問題，我想，沒有人會反對今次由行政暨公職司所主動舉辦的“市政廳在本地區生活所扮演的角色”的研討會。

這是一個很久的奢望。一個有關澳門地方自治機構的新法律制度；這個制度由於市政廳在今日世界所扮演的角色的概念的的發展與及由於市政廳需有的職務及職權及適合雖然已是本地區日常生活模式，但被稱為“澳門特色”之目標而將之現代化。

或許關於這問題可以說的第一句話，就是大家都知道這個題目不獨十年來已有討論，而且當本人七月抵達本地區時，表示希望在最多三個月期限內將有一個新的地方自治機構法律。

這個對時間的預測顯示出過份樂觀，因為已過了八個月而仍未有自治機構法律。

我在這裏對自治機構法律所寄望的是，我們不是永遠判決於希望。相反地，在過去的八個月內雖然實際上比我自己預測的更慢，但亦進行得很深入及仔細，以及當我們進行訂定本地自治機構的法律制度時，我們將會遭遇到我們需要按良心澄清，精研及解決的新疑問及新問題。

當然，對於澳門市政廳行政委員會及海島市市政廳的期望，產生了損害，以及因為環境因素及根據我的承諾，將會完成其為期一年的活動。但是由於我受到真正的環境的不可抗力——我敢說，諷刺地，“因為工作方便”——將會停留在其職務多一段時間。

但，新法律的“承諾的土地”已在我們的眼前而這個研討會的舉行亦表示這個意思。

這是我們應該自問（在討論研討會的題目之前）甚麼是澳門自治機構的職務及職權的時候？是否需要自治機構？倘答案是肯定的話，澳門應該有多少個自治機構？在回答這些問題時我們不能夠依據在西歐（及尤其是葡國）自治機構的

角色研究的典型尺度作準則。那裏在界定每一地方自治機構之工作範圍時，常以地區職權之標準為依歸。在澳門這裏所謂的“小小地方”令到“本地區政府”及“地方政府”，或本地自治機構之間有一重疊。因此，顯示出自治機構的生活及其與地區政府的關係是一個共同生活合作多過一個分隔或不同地區勢力範圍。

就是如此所以我們必須面對那些職權範圍是歸於本地區政府及那一些是必須歸於自治機構的解決自治機構法律推敲問題。

我們這裏所有人都有良知知道我們所服務的部門裏有時會出現在狹義的行政部門和市政廳之間常有職能的正面衝突，這是由於法例並不是相連結的，無論是本地區政府，或是自治機構，內裏有些部門在同樣事情有着同樣的職能。

另一方面，亦有些職能的負面衝突（幸運地比較少），這是由於有關同一事情，不知道是本地區行政部門的職能或是本地自治機構的職能。

這樣可使那些機關因惰性而不工作及會令到本地區行政當局（在廣義上及整體上）的任何機構在這範圍欠缺回覆。就是因為這樣，在本地區政府及本地自治機構之間必須有一職能的分界決定，這個必然是在澳門地區這次討論的強烈話題。

另外一點我必須說的是職能的正面衝突，並不是所有都是消極的。我亦在想，在我們傳統歷史的葡國習慣有時會從這些衝突中得益，根據一個古老原則：我們大眾做一公共的工作不是多餘的。

舉個例說：本地區自治機構在今天有一個重要的文化角色。這並不表示和文化學會的活動有一不可救治的衝突，在行政機構中需要推廣文化活動。相反地，所必要做的是在市政廳和海島市市政廳的文化活動中必須有一相互補充性，並且能夠深入本地區的現實及日常生活中，以及，在另一方面，澳門文化學會的活動有另一個範疇，另一個任務及另一個活動的層面，因此每一個部門的工作的對象並不是同一些人。

嘗試將水分開及說：“所有是文化的留在這裏，所有不是文化的不能在這裏”這種態度是和所有俄國社會主義革命黨中最急進派之黨員態度一樣，會令到本地區全部機構的工作受損害而無任何裨益。

另外一樣不同的東西是，嘗試調和在廣義內不同行政部門的文化活動的目的，使令到，沒有重疊，沒有財政資源的浪費及人力資源的浪費。

澳門政府有關自治機構方面的施政大綱，一如我剛才所說，是加強本地區自治機構的財政及行政獨立。

假如我們不給與達致現正在草擬中的法律的目標所需要的財政資源，那末將是完全對於本地自治機構的職權及職能不負責任了。

這是關於一個非常重要的問題，及肯定是這個研討會的題目，但是在將來還需要更加深入研究。我們需要分清楚本地自治機構的財政制度及必須保證本地自治機構在本地區稅收的穩定方式的分享。

必須繼續規定本地區總預算之財政基金有一調往地方自治機構預算之款項，但金額的多寡則由客觀的準則訂定。

為了使到本地自治機構的角色再次復甦的這項工作起作用，為了使到本地自治機構真正的給與自己的權力，行政獨立，財政獨立及適當的政治職權，使到本地自治機構的內部結構真的能夠迎合這些新的挑戰。

我們大眾都知道自治機構有一巨大的財政及行政重組工作需要完成。以及就是這個原故，在這研討會內，亦都舉行有關本地自治機構內部結構的研究，重要目的是重新訂定適合將會歸入自治機構法律的新目標的重組大綱。

總之，新法律的目標是減少自治機構生活內監管的角色，給與本地自治機構自由發展的能力。

並不是因為自私的目的所以我說要減低監管的干預。那是因為我個人相信如果沒有權力的分隔便沒有真正的民主。以及在澳門地區，權力的分隔，只有在職能分開時，才能夠訂定本地區政府及自治機構之間沒有衝突的勢力範圍，但是要保證在廣義內這些機關的自治，獨立及相互尊重。

因此，自然地，自治機構的組成以及監管的形式成爲一個核心問題。

我覺得有需要訂明組織將來自治機構的來自不同合法方面人士的貢獻。可以用另一種說法：將來的自治機構必須有來自直接選舉，間接選舉及總督委任的人員。這樣將會容許在今天被視爲澳門地區的傳統中加入自治機構的結構，該傳統係由海外管治改革中有關自治機構及澳門組織章程中有關澳門立法會方面的問題而引起的。

分成三份的自治機構組織對我來說好像是適合現有有關澳門立法會的解決方法。但是我認爲，新的自治法律不能像任何澳門綜合政治改革一樣，和香港的所謂“政制改革”相比較，因爲兩者是完全不同的而且不應該被混淆。

如果必須有關於澳門政制改革的討論的話，那麼，我個人覺得，便必須是有關澳門組織章程的修改。新的自治機構法律可以被通過而無需修改澳門組織章程，但這並不表示，在不遠或不近的將來，在其更廣義裏，展開任何有關澳門本地區政治改革或行政政治結構的討論。

我請求你們原諒，因爲這些突如其來的說話。我只希望祝福你們能夠成功地完成這個研討會，祝賀行政暨公職司舉辦成功，並且最後恭祝在很短的將來，我們有一個澳門自治機構的新法律。多謝。





# 研討會總結

## 題目一

### “市政機關的組織及運作”

有關這個題目工作小組曾嘗試回答以下的問題：設立一些機構是爲了什麼？何時？爲誰？何地？怎樣？

工作小組忙於研究行政組織的方法、技巧及使用的工具並分析了葡國、巴西、荷蘭及澳門的市政廳之結構。

- 1、 設立機構是一種有助於提高政府部門工作效率的活動。
- 2、 設立機構是一種永久性的活動，應當由所有領導及主管階層分担。
- 3、 組織活動必須由外向內並反映用者之意見。
- 4、 組織活動需要一個明確的定義並預見總的目標，處級和科級的目標。
- 5、 對情況的分析必需在任何結構重組行動及部門運作之前進行。
- 6、 設立機構必須從整體出發並需要考慮到各個部份和有關手段之互相關係。
- 7、 在設立有相當規模之機構時，必須設立對業務單位以便解決行政手續合理化和簡化的問題。
- 8、 組織結構是決定一個部門工作效率的重要因素並應該反映其追尋之目標。
- 9、 組織結構一些指導原則有以下重點：
  - a) 經濟效益；
  - b) 基本活動作爲手段應享有優先權；
  - c) 靈活性（每一項目的管理）；
  - d) 目標；
  - e) 運作中的互相連繫；
  - f) 協調及控制同類活動。
- 10、 對澳門市政廳及離島市政廳之結構及運作之分析導致以下之建議：
  - 重新訂定市政廳及本地政府機關之職權及職能以便組織統一和負責的單位來採取行動或取消行動。
  - 面對供其支配的財力、人力資源及擁有的職權，市政廳之現行結構顯得太小；
  - 缺少中層公務員；
  - 在澳門市政廳及其他部門提拔廳長級之領導人員；
  - 在澳門市政廳內設高於處級的部門；

- 提高離島市政廳部門的現有級別；
  - 評估市政廳領導部門的章程。
- 11、以下各點，可視為組織發展的辦法：
- 訂定職務之功能內容及列明職業培訓之需要；
  - 制訂兩個市政廳人員專業深造的一般計劃；
  - 評價和公眾有正面接觸的部門的職程；
  - 加快雙語培訓；
  - 發展兩個市政廳之間的合作。
- 12、為了減少政府部的官僚作風，可以考慮以下幾個方案：
- 設立管理規條更為靈活的市政部門；
  - 把權力下放到有足夠資料進行決策的部門；
  - 同等權力應賦予同等之責任。

## 題 目 二

### 市政機構的職權及職能與財政制度

在一天半的討論中，因時間限制不能做深入的探討，第二組認定，地方權力的存在應首先考慮讓市民有必要參與對其日常生活的管理。

#### 1、有關職權方面：

既然明白訂定市政廳職權的重要性，就必須把市政廳的作用重新集中起來。建議市政廳主要擔負文化、社會及政治方面的參與，作為城市教育和福利的推動因素。

除了以上所述的集中為基礎，保留市政廳現有之職權外，還需要將市政廳某些成熟的職權及資源逐漸移交。

職權的移交被認為是一項積極而連續的工作，要考慮到市政廳的能力並避免影響工作效率。

因此本來不屬於市政廳的某些職權則會繼續存在，並且需要由市政廳與澳門政府繼續合作來處理。

第二組認為市政廳本身的職權範圍應該包括以下各點：

- \* 公共場所；街道、里巷、廣場及公園
- \* 衛生及保健
- \* 街市及屠場
- \* 公共供應及內貿
- \* 公共運輸網
- \* 文化及業餘活動

在市政廳與澳門政府合作方面應突出下列職權範圍：

- \* 水電供應

- \* 居屋
- \* 體育
- \* 旅遊

除了一些可以詳細敘述的範圍外，市政廳依其在本地生活的特殊地位，應選擇參與本地的發展。

## 2、監管權力

監管機構的干預應限於保證市政活動配合本地總政策及其法制，為此監管機構在延伸其權力和具體實施其權力時應有明確的界定。

## 3、資源

現行財政制度並無助於市政廳的自治，相反令它部分地倚賴受制之權力。

需要保證市政廳的財政資源便於它有效地行使和發揮其職權，並且在法律上規定資源分配的客觀標準。

### 題 目 三

#### 市政廳，行政機關及附屬機構——調停及合作方式

在市民中應存在一個地方權力來處理他們的問題及轉達他們的願望。

維持澳門及離島兩個市政廳

市政廳內存在兩個機構：執行機構及代議機構（表達意見及願望，起監督作用）。

重新考慮地方及中央之間的權力分配以便建立一個持久的代議架構。

職權及職能不足，以及施行職權及職能的手段不足。

發現市政工作範圍逐漸縮小。

市政廳需要向澳門政府肯定其作用在於代表市民的利益並動員他們參與。

市政廳協助市民之社團活動。

市政廳的領導層應着重關心管理的效率並設想創立旨在指導的機構人員培訓。

在代議機構內應考慮讓一些代表本地區範圍的市民出席。



## 研討會閉幕禮

# DOUTOR ROMERO DE MAGALHES

## 講話

由於環境關係，歸於我們一項刺激而又熱愛的工作。在很久以前，如在這般事情的習慣，不能履行向我們所要求的事情。但我想我們是不會因此而放棄發問一切，一切在我們能力範圍之內。結論可能是貧乏的，但都是經過一致同意後取得，所以不能是沒有任何價值。

當然我們的任務是沒有任何報酬。我們已到達了澳門十五天，但並不認識這社會及其語言，因為我們花大部份時間在研究現存之問題上，我們不可能擔當超過討論發起人之角色，但我相信我們是不會不成功。一如一古老諺語所說：“沒有人能像修女般認識修院。”我們只是屬於另一些修會而已。

我們承認政府權力之擴大及市政廳貶謫到一剩餘的功能所扮演之空白角色令到我們疑惑及困擾。但是這情況變得更加奇怪當時空好像劃出另一相反的形式：當政府時日無多之時，本地之行政，居民無期限地參與管理社會。有人告訴我們是由於過去什麼理由才導致今天會這樣，我們當然相信那些理由是好的。但是關於未來的計劃不就暗示了正好相反嗎？我們清楚知道這城市的交通是一大難題，那就是好像是並不經常是一樣，及這個社會是有理由的及並沒有立刻向我們揭露。

我們特別相信有兩個重點必須立刻決定：市政廳的職權及職能是什麼？（必須給與所須之人力及財政）及一個歸還給居民一個管理其本身命運的政治模式的選擇，一如在一個組織良好的社會裏有一個強大而又能夠高效率地供給所有居民安居的需要的本地權力。

解答第一個問題的方法當然是政治願望及政府遠景的責任，但不僅如此。權力的取得，並不涉及任何暴力。在這裏取得是一個渴望及和平的轉移。關於市政府及諮詢機構所擔負的角色；議決，監察及注視可以見得是一定的混亂，及找尋一個所有人喜歡的格式的困難。幸運地對政治家來說，在這些事情上，沒有哲學的磐石。而我們亦明白到我們距離明白很遠。以我個人來說，我是一個市政委員會的主席，並且是由直接普選出來的。因此沒有不能將這經歷過的自治形式轉移到另一些機構的不可能，以及轉移到另一些機構的理由的爭論性。已決定了，因此，不可以缺少一個居民可以釋放及建立的一個參與機構——一個大眾熱心參與決定大家問題的機構。很多時這些問題是微少的，困擾的，冗煩的，並且不需要地驚擾及煩惱我們。同樣地已商定了必須選立強力的市執行者，在適當的支援下

完成這些重要的任務使能提高生活的質素。還未有訂定投票或任命之選舉形式一和在這裏我們不討論其合法化但其效率。要讚同安排執行委員是容易的，是如此準備妥當工作，必須有隊伍之成立。

這不是向我們所要求的一切，但卻是所得到的。我們想讚美行政暨公職司及政府之主動，給與我們這個有趣的工作。在推動這工作中，反影了關心本地區市政廳之情況。我們不是呈交收入的人，但我們一定給與鼓舞。在小組討論中我們表現得很積極，反對毫不禁止地提出，及努力作出解決問題的方法。作為發起者或調和者，在這時候，我們多謝所有共同參與及給與我們教引的人。以研究及培訓自治中心的名義，我多謝大家，多謝大家之邀請及聆聽，多謝大家在工作中所表現的意志。我們的任務是十分榮幸及有益的。我們打算培訓那些應該良知地服務市政廳的人。總之，十分多謝。

# 護督孟智豪博士講話

首先我要在這裏祝賀今次這個討論十分重要及合時問題的研討會之舉行。多謝所有曾經慷慨地參與這次會議並傳播他在市政廳或與市政廳有聯系及互相補充之機關之活動範圍內之專業經驗的人仕。

特別多謝 R.Magalhães 博士， F.Valente 博士及 M.Leandro 博士之光臨，並接受主持小組研討之工作，因而貢獻今次研討會之成功。

我知道討論了許多題目，例如政府機構之組織及運作，市政廳之職權及職能性質及其與其他行政機關之聯系等。

我亦知道你們工作了兩天深入研究分析問題之多方觀點。

我細心聆聽了各研討小組所達致的結論。

政府將重視這些十分重要的題目之研究。

澳門地方自治問題，可以說，是一個歷史遺留下來之問題。

事實上葡國以一九七四年革命以來，在這方面已有一個深切的改變，但澳門化未能達到具體情況要求的目的，這點是因為澳門複雜的市政問題所導致的。目前政府優先處理的措施是透過行政政務司韋德霖研究市政廳運作的條件，以便對其法律結構進行改革。在這方面已制定了一項基本法例的草案，希望透過這次研討會對此問題有更深入的研究，並搜集意見，使政府能加強設立市議會的制度。

一個經常談論關於澳門地方自治機構的問題是其存在的理由。人們忘記了那市政廳是出現在現代社會之前的問題及放棄解釋市行政機構之堅持存在。甚至忘記了那不是因為不同地方領域和中央權力關係而是由於大家功能不同所引致市政廳之出現。

有一些事情由於性質關係是適宜維持或轉移到市政機構處理。事實上所有非市政部門必須在關連居民每日生活之細小地方性問題上解放，以便準備及貫徹執行政策及策略。

在澳門，一如在世界其他地方，需要正確劃分中央與地方之權力。

透過今次研究會得到的結論對權力的劃分有很大的幫助。

大家所作出的努力對於政府編製及其後通過交給立法會的法律提案，同樣是有很大的貢獻。

政府堅決創造條件來鞏固市政廳的政治，行政及財政的獨立。我們不想就此結束討論這有問題的澳門市政廳問題。

我們，因此，喜歡將此討論轉新的一頁，結束市政廳在過去數年的不分明，給予他一個新的章程及所有執行其任務所需之條件。

我們對澳門之未來充滿信心，並深信本澳居民不會放棄給予合作，在其共同合作下，保證澳門的市政機構不僅是一個歷史傳統的機構，更成為改善我們日常生活的機構。

十分多謝各位。



# “自治機構研究及培訓中心”

## 使團來澳報告書

*Francisco H. Valente, J. Romero de Magalhães,  
José Marques Leandro*

1、應本澳行政暨公職司之邀請，“自治機構研究及培訓中心”使團來到本地，為着觀察、分析、推動討論並提出有關本地自治機構的職能、職權及運作的方案。

2、使團成員包括法蘭西士古、亨利•華年達、若望堅•龍美路、馬家英及若瑟•馬奇士•李安道。他們在一九八七年六月一號至十八號期間逗留在澳門。

3、為達到上述第一點所說的目標，使團的每一成員忙於仔細研究以下每一個題目：

- 市政廳、行政機關、部門以及各集團之間干預合作的形式；
- 市政機關的職權及職能，市政廳的財政制度；
- 市政廳的組織及運作。

這些題目構成了在六月十五、十六及十七日舉行的“市政廳在本地區生活的作用”研討會。參加這次研討會的有本地政府及市政廳的高級公務員以及負責籌備此會議的署名人員。

4、在研討會舉行之前行了一些實地調查，與市政機關的執行委員開了會，對市政機關主管進行訪問，對檔案做些研究，對財務管理進行審核以及對本地剪報進行分析。

從所獲得的資料中得出了以下的結論，其中一些亦成為研討會的部份結論。

4·1、無論是本澳市政廳或離島市市政廳，其職能及職權都是十分有限的。因為澳門政府差不多將所有本地權力據為己有，甚至可以說，市政廳只擁有剩餘的權力。

4·2、更糟的是沒有按照共和國憲法有關地方權力的規定那樣去做，而是維持一九三三年的“海外施政改革”，將大部份潛力收回。

4·3、現時沒訂明地方應擁有和保留的職權範圍而任意和突然地將市政廳一些權力收回，引致市政工作效率下降，令到市民疏遠權力機關，供行政需要的人力資源缺乏以及政府、自治機關有關責任不明確。

5、澳門地區，尤其是澳門市本身，既然市政廳在歷史上擁有權力和威信，理應重新恢復其權力以便能接近市民。我們的政治理論着眼現實及將來：在一九九九年政府將放棄這地區，但葡國人不能留下一個雜亂無章的、無政府主義的城市。在這麼多個世紀的管治之後，我們有責任將地方權力加以整頓，令其活躍並留傳下去，儘管政府是短暫的。

6、我們的觀察似與現任政府人員，即護督及行政政務司的建議相吻合，他們兩人特別表示他們願意見到討論這問題並顯示出他們已準備好向立法會提出以法律手段終止現行的不明確及暫時性的制度。

7、我們明白，有些事物該完全隸屬政府，例如治安、華務、財政、經濟計劃及博彩業，並且不應該下放給地方。相反地，其餘的應該歸於市政廳，考慮到有些活動必須和旅遊及文化部門合作。

8、為使地方行政能夠有效率地擔負日益增加的任務，必須給予它有質素的人力資源，增強其辦事能力。

9、地方政府還必須找尋一個華人及葡人社會都能接受的政府形式。若缺少任何一方的參與，過渡期末很難再令人感覺到本地權力的歸還，而會加深兩個社會之間的鴻溝。我們不可忽視一種可能的後果，即出現大批離澳移民或用劇烈方式解決問題，葡國政府對此不可推卸其責任。

10、使團成員提不出適合本澳出生人仕、居民或政府部門的政治解決方法。他們並不害怕市政選舉或立法會選舉的全民投票。我們害怕的是有些人要維護既得利益而非居民的利益。

11、在被認為需要重整市政府權力的時期，必須考慮到清楚界定其隸屬，使人們不反對市政廳執行委員一向由本地區政府委任。最重要的是要考慮地方權力必須由一個團結、合格及對事務有興趣的人員所組成。

12、權力移交既然是緊急和必需的，就要對中華人民共和國及香港地區現行的地方權力結構做仔細的研究，以便能夠和它們協調，在一九九九年順利移交。

13、本文附件一和附件二對市政廳的有關職權、職能及財政制度的問題、其組織及運作盡量做技術性的解釋。

14、附件三為幫助對有關問題做出抉擇提供指南。

15、行政暨公職司、澳門市政廳及離島市政廳執行委員及有關負責人的合作，為使團的工作提供了方便，所有參與分析及討論研討會題目的人亦作出了自己的貢獻。

# 市政機關及機構的職權、 職能及市政廳的財政制度

## 1、干預目的

因我們工作中所要討論的問題不明確，故需要澄清。

在與行政暨公職司有關負責人聯絡時，我們認定這些問題的內容正是眾所關心的有關現在澳門市政廳及離島市政廳的自治並要求系統闡述眾所希望的自治。

鑑於這點，我們採取了一種工作方法，並且包括以下幾個階段：

第一階段—分析現行自治制度的各個組成因素，因為這些因素會影響

- a) 自治機構的現行職權乃權力；
- b) 財政制度；
- c) 監管權力

第二階段—批評現行模式，為此需要：

- a) 鑑別那些損害政府或市民利益的重要情況。
- b) 同市政典型相比較。
- c) 由研討會第二小組在十五、十六及十七日討論現行模式。

第三階段—根據研討會的結論，包括在第一及第二階段所獲得的結果提出眾所希望的基本模式。

## 2、分析結果

### 2. 1 市政局的職權及自治機構的權力

在一九七四年四月二十五日，澳門仍施行前殖民地法例，即一九三三年的“共和國憲法”，一九七二年的“海外組織法”，一九七二的“澳門施政章程”以及一九三三年的“海外施政改革”。後來的法例對這些法例做了深刻修改，但是澳門地方政府仍保持“海外施政改革”的一套。

澳門地方自治機關的法制並沒有採用一九七六年開始在葡國施行的制度。

因此，本澳市政廳的職權仍基於“海外施政改革”中第五佰至第五佰零肆條。

總而言之，澳門政府從兩個市政廳中收回了職權及權力並轉移到政府附屬的部門。今天的市政廳不擁有如下的重要活動權力：

公共交通：建設街道，通道，車輛停泊處。

都市化：都市計劃及管理，居屋，私人工程。

城市服務：交通，公安。

基本衛生：水，建設陰溝和下水道。

總而言之，市政廳只管職權範圍內的事，例如，街道維修，城市清潔，街市及市墟，地名錄及市警察編號。

## 2. 2 財政制度

現時的財政制度包括下列事項：

### a) 收益來源

—直接收益：包括稅收，罰款，物業收益，售賣物品及服務。

—間接收益：分享本地政府稽查之直接稅項。

—津貼：由本地政府撥給（在一九八七年，只是給離島市政廳）。

—借貸

### b) 支出費用

—人工，物料，服務及轉帳（強制性或非強制性）

雖然知道可以借款，但是從來沒有用過。資料顯示離島市政廳，面對財政危機時，本地政府採取特別措施予以補償津貼。

## 2. 3 監管權力

政府採用糾正和檢查兩種形式監管本地的市政廳。前一種情況是對會議紀錄及根據海外施政改革”第伍佰零陸條所做的有關決議進行研究後得出的。後一種情況是對管理的合法性及效果進行檢查（“海外施政改革”第肆佰零貳條）。

# 3、對現有模式的批評

從我們對兩個市政廳所做的分析可以得出結論，市政廳難於開展重要活動是有原因的。

## 3. 1 職權方面

甲、澳門市政廳及離島市政廳職權的執行並不基於市民的熱烈參與，雖然在某些特殊情況下作過這樣的努力。

乙、某些活動需要相互補充及影響，因此必須建立統籌系統。有些重要的活動是由兩個市政廳及澳門政府一些部門分別執行的；有時會引起不協調及不方便市民。例如公共交通方面，行人道的建築，通道、路標及衛生網的建築都是本地政府的責任；但是清潔、維修行人道、稽查及佔地的調整是市政廳的責任。

丙、有些事應歸本地政府管，但是在做有關的決定時，例如在研究佔地及城市規劃時，並沒有讓市政廳參與。

丁、某些與市民每日生活及切身利益有關的市政工作應由本地政府管，但是仍有些市民依舊將他們的投訴及請求呈交給澳門市政廳及離島市政廳，雖然有些了解清楚的市民會前去有關政府部門。

### 3. 2 財政制度

現行之市政廳財政制度擁有的自治權很少。此外，現行之制度顯示出這兩個市政廳是作為分散及非權力下放的機構。這是由以下事實決定的：

- a) 一貫由政府發給津貼以解決市政廳的財政困難。
- b) b) 市政廳所分享的稅收轉帳時並不是強制性地自動公佈，因此轉帳情況欠明或延誤。
- c) 十一月二十四日之第一一九/八四號法令認為，為了財務管理起見，市政廳作為自治機構，其人員應遵守所有公共機構及自治儲備金所應遵守之規定。
- d) 現時財政管理的方法並不符合市政的需要。財政預算及帳目是按其他自治機構的辦法編定，其會計制度並不能預計所需之支配權並且很難在管理方面開拓它。

### 3. 3 監管之權力

市政廳列出不少事項等待監管機構批准，使市政廳的名種決定拖延了。我們知道，本地政府機關司長的建議比起市政廳的建議能獲得更快的批准。

監管權力有時候超過了“海外施政改革”的規定，而市政廳並不提出抗議。

## 4、眾所希望的自治

有關兩個市政廳之研究結果是由第二小組在十五、十六及十七日舉行之研究會上呈交。

第二組之討論導致附件III之結論。它提議對現行制度做重要修改。

爲了訂立衆所希望的模式我們提供了一項指南（見附件III），必要時可併入研討會結論之中。

根據這個指南及所述的結論，我們建議如下：

## I、職權

- a) 建議市政廳和政府之間採用合作及互補原則，列明歸於市政廳之獨立職權以及政府及市政廳需要合作的範圍。研討會之結論能——鑒別得很清楚。總之，我們更關心的是：這些規定必須保證市政管理之統一運作並且避免分散和取消合作。
- b) 職權範圍的規定最好根據系統辨別的模式，並且以後能夠給財政管理，例如在做計劃表，寫報告、記帳及開支分類等做參考（見指南之第二頁；

## II、自治機構之權力

我們建議採用業務準則如上述指南內第六及第七頁內所指。

## III、機構之權力界限

我們認爲以法律訂定機構的主要界限很重要。而且根據這法律必須正確地指出哪些是行政方面的弊病及後果，自治機構，其成員及其代表對不法行爲的責任。

## IV、監管機構干涉的權力

在研討會上還討論了政府對同中華人民共和國有關協議的責任。這個責任強制市政當局服從本地奉行之政策。

對於市政自治機構，這個監管干涉權力與本地綜合發展計劃的吻合一致是很重要的。

這個監管干涉權力不能超越法律所規定的範圍。故此，我們提議如下：

- 一 對可能影響政府政策的事項進行綜合監管。因此，必須刪去“海外施政改革”第伍佰零陸條內所指的規定，因爲這些規定並沒有這些特徵。
- 一 爲了便於監管機構評定，必須對有關問題進行清理，爲使市政工作暢順，經一段時間之後對監管機構的沉默要適當提醒。
- 一 監管機構對會議內容進行檢查和分析，以便
  - 確定有否遵守法例
  - 對政府給予技術援助。
- 一 懲罰性監管—只有預先進行調查才可解散機構。排除政府對市政廳私人員工實行紀律處分。

—取代性的監管—只適用於與本地發展計劃有關之計劃及與政府合作所執行的計劃。

## V、財政手段

- a) 必須正確訂定自治機構的權力以保證財政獨立。
- b) 必須保證行政兩級（全澳和區域）之間的財政統一，為此必須：
  - 增強市政廳在本地行政稽查中取得稅收的參與。
  - 聲明市政廳有權將這種參與的結果以強制的公開的及自動的形式轉賬。
  - 訂定市政廳之間及市政廳與政府之間在本澳發展計劃中的財務合作。
  - 訂定貸款的條件及限制。
  - 訂明在何等情況下政府可以給予津貼而禁止其他辦法。
- c) 必須建立一個互相補充的財政制度以保證兩個市政廳的平等合作，並且用與公共需要直接或間接連系的指數代替現在稱謂“賠償金”的津貼。
- d) 公佈管制市政新管理方法的法例（活動計劃，預算，管理層的帳目及報告），能為民所懂，以便從政策上加以監督並方便管治。

### 附件 II

## 市政機構的組織及運作

### 1、方法

#### 1.1 情況

在經過評定文件（組織表格及機構的職權）及與市政廳執行委員、部門負責人及科長會談後，工作便正式開始。

分析的焦點是有關市政廳的結構（部門的級別，隸屬關係，及各自職能）以及與宏規結構運作有關的各個方面。

由於時間所限，雖然微觀組織及工作方法是重要的，我們沒有將它深入分析。

### 2、分析

2.1 首先考慮的是澳門市政廳包括一個超過波爾圖市接近十萬至十五萬的人口，因此，根據這準則，是在里斯本市之後。

一個地區的面積、生活質素及該地方政府給予的服務固然都是不可忽視的重要因素，人口毫無疑問是市政結構在質量和數量上的決定因素，並且必須和經濟

及社會發展的概念聯結。

雖然澳門政府一級的機關開展了在傳統上屬於地方的活動，但是澳門市政廳及離島市政廳的結構比葡國同類市政廳差。

2.2 分開研究澳門市政廳及離島市政廳將會是麻煩的，因為兩個市政廳的問題只是在需要解決問題的程度及緊迫性不同而已。

兩個市政廳都在局部改變自己的結構或重新組織自己的活動，儘管其現有組織能力不足。

澄清市政廳的職權及職能就可以根據一個保證各個機構有效運轉的模式，全面地重新改組。

2.3 結構的模式可以有兩種，一種是偉伯式或官僚式而另一種是靈活模式。

這兩個模式中哪一個在特定時刻較好就要看哪一個能取得較佳成績。

另一方面，這兩個模式並不是不可以並存的。官僚模式比較適合常規及固定生產，不要求高度科技並在穩定的、少競爭的環境內進行的；靈活模式則是為了適應新計劃的具體化並且需要先進科技及多功能的人員，在必要時將它重組。

假定市政組織是在穩定的環境中操作，能夠滿足市民的永久需求；沒有採用先進科技；尚未有作重大改組的準備，在此情況下需要優先選用較接近官僚形式。否則要考慮選擇公共行政活動的另一種模式，以使用較為靈活的方式動員人力資源去完成某一任務，並隨時解決臨時出現的新問題。這是固定結構難以對付的

注意到市政廳有同類的職權，但是問題依舊是有關市政廳的結構、其複雜性、其附屬的部門及互相關係。換句話說，問題的核心是各部門的級別及互相關係，可視為內部活動（計劃、協調、管制、訊息傳播等等）及對外活動（和其他市政廳的關係或更廣泛的關係）。（見附件III，識別職權的規定第二頁）

2.4 根據分析所得出的結論有助於認識問題並提出解決這些問題的方法，這是我們有機會和各部門領導人會談的成果。我們分析決策的重要階段並再說明如下。

### 3、分析結果

明顯地我們不會將每一個市政廳的結構模式包括在結論內。這個模式，接近偉伯式或官僚式，必須由市政委員及各部門主管合作和參與，並考慮到現在和將來的職權，活動的政策和策略，人力和財力資源，能用的手段，等等。

上述一連串建議，其中有一些需要自治立法或在澳門自治機構一般法律內加以補充規定，而其他則可以考慮即刻應用。



### 3.1 宏觀機構

各個部門的分工明確之後就可進一步確定各廳各科的任務還必須考慮組織結構的新情況以便重新評定市政廳執行委員的章程。

#### 3.1.1.澳門市政廳

a) 澳門市政廳必須增加“司級”等級，統管“廳”及“科”。除了現時領導人所管的範圍太寬要縮小之外，還可以把各活動範圍搞得更寬更均；

組織結構的這個新因素被已開展的活動及人力、財力資源證明是有效的；

b) 開展康樂及文化活動；

c) 透過提拔現時在職人員及招聘其他人員，減少組長所管範圍；

d) 重新訂明澳門政府機關及市政機關的職權和職能，尤其是在工務方面。

e) 加深各部門職務的內容並表明向誰負責；

f) 賦予各部門以資源使其獨立而不倚賴第三者，但又不產生死角；

g) 澄清“領導”部門和“執行”部門之間的職能。

領導部門的成員應從事於綜合性管理的研究，並需具備多科性知識。有關的領導部門成員必須結合在執行部門內，不單為避免職能上的衝突，又為了解研究的效果及執行當中的問題。

#### 3.1.2.離島市政廳

除了上點所指之外，當然，還需考慮以下：

a) 重新評估執行機關及行政/財政援助部門的職能；

b) 建立技術援助部門；

c) 現行結構的實施。

### 3.2 部門的運作

在這範圍內必須考慮以下幾個行動：

a) 透過市政計劃推廣中、葡文，英文作為輔助。為了促進上下溝通及不使其管治變得更加困難，仍然要考慮招聘雙語的領導人及附設翻譯職程；

b) 將領導人員的定期會議制度化以便交流意見及共同計劃開展情況（花園，收集垃圾，對市民的宣傳教育）；

c) 樹立“專業隊伍”形象；

- d) 重新估計對市民服務的重要職程的數量及質量，採取一些獎勵辦法調動員工的積極性；
  - e) 開展兩個市政廳對各種職能的共同研究和職業培訓，提高業務水平，特別是在執行和服務範圍內以便建立市政府的良好形象；
  - f) 要收集及處理各種資料以方便開展日後必要的活動；
  - g) 實行權力下放的原則以取消官僚主義及回應市民之要求；
  - h) 加強及評估市政稽查部門；
  - i) 發展市政廳之間的活動；
  - j) 建立臨時市政服務以體現市政管理的靈活性；
- (l) 最後，必須考慮所有能夠令市民及市政廳的距離拉近的措施，例如透過街坊會。

### 附件III

## 選擇性的解決方案

### 1、地方自治機構的職權

#### 一般原則：

屬於地方自治機構的職權涉及到市民個人，一般及特殊的利益。

#### 特殊原則：

屬於地方自治機構的職權包括以下各點：

(附上限制性說明)

#### 合作及互補原則

採用一般或/及特殊原則，但僅限於：

- a) 地方與中央已下放了一些活動。
- b) 可由中央或地方政府以合作或非合作方式進行的活動。

(例：八四年三月八日第 77/84 法令)

### 2、自治機關的權力

訂定市政廳的職權以便給予自治機關行使職權力。

決定哪一個自治機關擁有審議權或執行權。

識別職權的分類表

職別與次職別		職權
01		教育
	01	學前教育
	02	基本教育
	03	成人教育
02		文化、體育及業餘活動
	01	文化
	02	體育及業餘活動
03		社會福利
04		衛生
05		居屋及城市化
	01	居屋
	02	城市計劃
	03	公共照明
		都市化
06		衛生及保健
	01	水管網
	02	固體廢物
	03	公共衛生
	04	墳場
07		公安
	01	消防
	02	公安
08		經濟發展及公共供應
	01	水
	02	電
	03	旅遊
08	04	街市及定期集市
	05	與供應有關的工業廠房
	06	衛生檢查
09		交通運輸
	01	交通網及路標
	02	交通
	03	泊車
10		環境保護
11		行政
	01	機關組織及運作
	02	財政管理
	03	物業及供應管理
	04	人力資源管理
	05	機關設施

有關本澳政府及市政廳在公共投資活動方面的劃分及合作表

職務	次職務	投資	投資類別	計劃事項			資金	執行情況	維修	管理	設備功能	備註
				詳情	意見	批准						

M — 市政廳的責任  
 ATM — 政府的責任

決定自治機關一些成員，例如廳長級是否保留個人權力。

考慮將來把集體組織領導人的權力授予廳長、市政委員以及部門主管的辦法。

## 2. 1 決定權力中心的準則

### 運作準則

管理機構必須通過批准活動計劃及預算授權審議機構制定市政廳的發展政策；訂定對機構及人力資源的管理（各部門的組織結構、員工及其規章）；批准對外活動的規章；配合評估及監督執行機構的活動（評審及批准工作報告及帳目，評審執行委員的定期報告書）；最後，訂定及配合重大政策的執行。

- 必須授予執行機構所需之權力以便根據審議機構所批准的政策和根據法律來進行管理。
- 必須授予廳長特殊權力以便根據執行機構的意見和根據法令及條例進行管理，例如：
- 為實施一些決定、條例、規章或法律等需要一些實際活動，因為這些活動的性質、形式及機會是和這些決定和法例的定義有關的。
- 授予各市政委員的權力在執行中要互相協調以避免職能的相互衝突（為了這個原因執行機關不應直接授權予市政委員，而是可以通過市政廳長再授權給市政委員）
- 執行機構必須根據以下情況授權予市政廳長，而後者再授權予市政委員；
- 保留或不保留一些權力（例如：授權支付不超過規定限額的款項，行使不超過章程規定的紀律處分，收取不超過已定金額的罰款，必須知道執行機構作出的有關決定等等）。
- 保留上訴權，以及收回或修改已下放的權力。
- 執行機構在行使此權力時要為做出決定提供方便。
- 必須授權司級領導人以便在市政廳長的監管下制訂計劃，開展及指導活動（例如，活動計劃必須指明執行計劃的負責人，預算支出的項目必須符合為了這個目的而設的用錢單位的責任項目）。

（註：我們研究了第 79/77 及 100/84 號法律所引起的困難之後，主張維護權力下放的廣泛可能性，我們亦明白到機構內的民主政治勢力會克服那些弊病，反對那些非法的東西）

## 一政策標準

一決策機構的權力是比運作準則所建議的權力更大。

一執行權應集中在高級機構內以避免把執行權的分級原則運用於下放執行機構。

(註：這些準則載於第 79/77 及 100/84 號法律內。總而言之，全國市政協會所領導的運動目的是爲了在將來的改變中減少其影響，以利於運作準則，民主制度在反對派干涉的情況下，必會克服其弊端)。

## 3、自治機構權力的限制

一自治機構的權力必須受以下的限制：

一法律的限制，因法律早就指明行政活動中的弊端及其後果，指明自治機構、其成員及所屬單位對非法行爲應負的責任。

一資源的限制：政府預算中早規定的收入及支出，不僅可作爲政治批准的根據，而且有法律效力。包不包括運作費用及合法負債的限制亦有所規定。

一政府監管的權力包括可以向法庭上訴的權力都應在法律上嚴格規定。

## 4、政府進行監管和干涉的權力

•其目的是什麼？

一鑑別某種行動是否合法。

一鑑別某種行動的好處（方便，機會，從技術及行政觀點的改正，等等）

一混合（合法性及好處）

•其內容是什麼？

一綜合性監管一批准某種行動的權力（經批准後才能實行）。

一檢查性監管一稽查（檢查，調查，對報告的分析）

一懲罰性監管一用於查獲不合常規之情況（通常在調查之前）。

一廢除性監管一很少見

一取代性監管一取代未履行法律責任的行爲

(參閱 F.do Amaral 亞馬留教授—《行政法律課程》第一冊)

## 5、財政手段

### 一地方財政規則

假設：

1. 財政獨立
2. 各級行政部門之間的團結應具體表現為政府及地方自治機構之間對公共資源的公平分配。
3. 平等一資源的分配必須考慮到減少同級自治機構之間的不平等。

### 將財政制度具體化的形式：

爲了財政獨立；

必須訂定自治機構的職權以便：

- a) 做好，批准及改變活動計劃及預算；
- b) 作好及批准帳目；
- c) 處理自己的收入，批准及安排支出，徵收法律規定屬於自治權的收入；
- d) 管理自治機構的物業。

爲了保障各單位的團結；

一必須按實施職權所化費的比例進行分配才算公平；

一訂定哪些收入是完全或部份地屬於國家，哪些收入是屬於市政廳的；

一訂定哪些是屬於市政廳本身的收入：

一所得稅

一稅

一收費

一物業管理的稅及收入

一罰款

一遺產及捐款

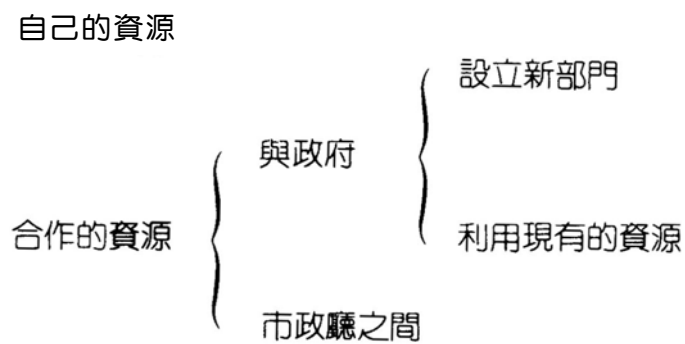
一部門收入

一訂定貸款之條件及訂立有關之限制

- 一訂立市政廳之間及市政廳和政府之間的財政合作制度；
- 一界定和協調現行活動後而訂的合約
- 一利息
- 一財政收支平衡的合同
- 一市政廳之間的借款
- 一爲了保證真正的平等；
- 一在政府的預算冊內撥出財政平衡基金給市政廳以補其所需之項目，例如土地、入口（固定與流動居民）

## 6、人力資源

## 7、技術資源



（翻譯：羅金碧）

（複核：魏美昌）